Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 117

Wijziging van de Pensioenwet en enige andere wetten in verband met de invoering van een algemeen pensioenfonds (Wet algemeen pensioenfonds)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD
Ontvangen 27 november 2015

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De antwoorden op de vragen van de bij het verslag betrokken fracties zijn thematisch ingedeeld.

Inhoudsopgave | Bladzijde

1. Verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de ChristenUnie vragen om een nadere argumentatie over de redenen waarom verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen geen gebruik kunnen maken van het algemeen pensioenfonds. De leden van de fracties van de ChristenUnie en 50PLUS vragen om inzicht in de onderzoeksresultaten en de voorlichting van de Raad van State over het amendement Lodders/Vermeij.

Er zijn twee redenen waarom een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds zich niet mag omvormen tot een algemeen pensioenfonds of haar pensioenregeling(en) kan laten uitvoeren door een algemeen pensioenfonds. De eerste reden is de mogelijke consequenties voor de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling. De tweede reden is een mogelijke marktverstorende werking. Overigens zij opgemerkt dat de verplichtstelling bij een verplichtgesteld bedrijfstakpensioenfonds gekoppeld is aan het pensioenfonds. Dit betekent dat een wijziging (in de vormgeving)

kst-34117-E
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

van de verplichtstelling zou moeten plaatsvinden om toegang tot het algemeen pensioenfonds mogelijk te maken voor deze fondsen.

Gezien de breed levende wens in de pensioensector om te komen tot consolidatie en schaalvergroting, ook bij verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, heb ik laten onderzoeken of het mogelijk is om door middel van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregelingen toch schaalvergroting via het algemeen pensioenfonds mogelijk te maken. Het onderzoek hiernaar en de kabinetsreactie daarop is op 16 november jl. aan uw Kamer aangeboden.

In de kabinetsreactie is aangekondigd dat de regering een wetsvoorstel – met alle benodigde waarborgen – beoogt in te dienen dat verplichtstelling aan de bedrijfstakpensioenregeling mogelijk maakt. Daarmee kan een vrije keuze voor een pensioenuitvoerder worden bewerkstelligd en wordt het mogelijk voor verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen zich om te vormen tot een algemeen pensioenfonds of de verplichtgestelde bedrijfstakpensioenregeling door een algemeen pensioenfonds uit te laten voeren. In de kabinetsreactie is ook ingegaan op de relatie met het amendement Lodders/Vermeij. De voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het amendement Lodders/Vermeij heb ik op 6 oktober jl. aan uw Kamer aangeboden.

De leden van de fracties van het CDA, D66 en 50PLUS vragen om een reactie op brief van de Adviescommissie Pensioenrecht van de Nederlandse orde van advocaten, met een aantal opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel.[1]

De Adviescommissie Pensioenrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten heeft een alternatief aangedragen voor het amendement Lodders/Vermeij, dat beoogde mogelijk te maken dat fuserende verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen gescheiden vermogens kunnen aanhouden. Het alternatief houdt in dat ook bedrijfstakpensioenfondsen met een verplichtstelling zich via een fusie kunnen omvormen tot een (verplichtgesteld) algemeen pensioenfonds. Via deze route worden weliswaar de waarborgen omtrent de ringfencing van het algemeen pensioenfonds van toepassing, maar worden niet alle bezwaren uit de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State weggenomen. Zo constateert de Afdeling bijvoorbeeld dat het belangrijk is voor de juridische houdbaarheid van de verplichtstelling dat de solidariteit en de verplichtstelling zich op hetzelfde niveau bevinden. Naar mijn mening biedt het aangekondigde wetsvoorstel hiervoor de beste waarborgen.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of de regering kan aangeven in welke mate verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen gebruik maken van de mogelijkheden om tot schaalvergroting te komen via uitbreiding van de verplichtstelling en uitbreiding van de statutaire werkingssfeer en welke belemmeringen daarbij mogelijk zijn opgetreden.

Van beide genoemde mogelijkheden wordt door verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen gebruik gemaakt. Een overzicht van de mate waarin van beide mogelijkheden gebruik wordt gemaakt, is niet voorhanden. In beide gevallen is noodzakelijk dat de sociale partners de voor- en nadelen goed tegen elkaar afwegen en in het belang van de deelnemers handelen.

---

[1] Brief van 15 september 2015; ter inzage gelegd onder griffienummer 157883.

De leden van de D66-fractie vragen of het nieuwe artikel 121a niet de ongewenste mogelijkheid creëert dat pensioenfondsen op de valreep van de inwerkingtreding ervan, hun statutaire werkingssfeer snel zouden kunnen uitbreiden.

Het voorgestelde artikel 121a van de Pensioenwet creëert geen mogelijkheden om de statutaire werkingssfeer uit te breiden, maar verbindt juist nadere voorwaarden aan het aansluitingsbeleid van verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen, dat plaatsvindt via een (voortdurende) uitbreiding van de statutaire werking met een (deel van een) bedrijfstak.

Tot de daadwerkelijke inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden de voorwaarden uit het nieuwe artikel 121a niet.

In het kader van evenwichtigheid is de regering van mening dat verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen de grootst mogelijke terughoudendheid dienen te betrachten bij uitbreiding van de statutaire werkingssfeer. Het is immers niet wenselijk dat voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog aanpassingen van de statutaire werkingssfeer plaatsvinden gezien de daarbij eerder benoemde kanttekeningen[2].

Ik vertrouw erop dat sociale partners de oproep om uiterste terughoudendheid te betrachten bij een uitbreiding van de statutaire werkingssfeer tot inwerkingtreding van het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds zeer serieus nemen. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn dan zal ik inventariseren welke nadere consequenties ik daaraan kan verbinden.

2. Consolidatie en schaalvoordelen

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering een empirisch en kwantitatief overzicht kan bieden van de belangrijkste oorzaken en redenen voor de afname van het aantal pensioenfondsen en of daarin een meer algemeen patroon te herkennen is.

Het aantal pensioenfondsen is de afgelopen 20 jaar gedaald van 1060 in 1997 tot 329 in het derde kwartaal van 2015. Onderstaande tabel splitst deze afname uit naar type pensioenfonds.

Type	**1997**	**2015-Q3**	**Saldo**
Bedrijfspensioenfondsen verplicht	67	58	*– 9*
Bedrijfspensioenfondsen niet verplicht	15	8	*– 7*
Ondernemingspensioenfondsen	957	246	*– 711*
Ondernemingsspaarfondsen	9	5	*– 4*
Beroepspensioenfondsen	11	11	*0*
Speciale wetgeving	1	1	*0*
Totaal	**1.060**	**329**	***– 731***

Hieruit blijkt dat vrijwel de gehele afname in de afgelopen 20 jaar op het conto van de ondernemingspensioenfondsen komt; dit betreft met name de kleine ondernemingsfondsen (minder dan 1000 deelnemers). Redenen die genoemd worden voor het opheffen van een fonds zijn: een hoge kostenstructuur, beperkte premieruimte, versterkte governance-eisen en een afnemend (actief) deelnemersbestand of een relatief steeds groter wordende groep gepensioneerden. De redenen zijn dus vooral bedrijfseconomisch van aard. Kleine regelingen worden overwegend door

[2] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 9.

verzekeraars overgenomen (vaak was al sprake van een contract met een verzekeraar), grotere fondsen gaan vaak op in een ander pensioenfonds.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er consensus is onder sociale partners dat de huidige mogelijkheden voor het elders onderbrengen van de pensioenregeling te veel beperkingen hebben en dat een algemeen pensioenfonds hier soelaas kan bieden. Deze leden vragen of hier onderzoek naar is verricht en wat het oordeel is van sociale partners over de contouren van het algemeen pensioenfonds en of zij in het hele proces betrokken waren.

Van 23 januari 2014 tot 25 februari 2014 heeft een internetconsultatie plaatsgevonden van het voorontwerp van het wetsvoorstel Wet algemeen pensioenfonds. In veel reacties op de internetconsultatie is de doelstelling van het algemeen pensioenfonds onderschreven. Ook geven verschillende partijen aan dat er in de huidige situatie beperkingen zijn waarvoor het algemeen pensioenfonds een oplossing kan bieden.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering meer inzicht kan bieden in de verwachting dat op basis van consultatie van het veld er een tiental algemene pensioenfondsen worden opgericht.

Zonder naam en toenaam te noemen kan DNB bevestigen al met zo'n tiental algemeen pensioenfonds gegadigden serieus in gesprek te zijn, in enkele gevallen ook op basis van (concept) stukken die ook bij een daadwerkelijke vergunningsaanvraag aan DNB zouden moeten worden overlegd. Vooralsnog is de verhouding tussen marktpartijen zoals verzekeraars en uitvoeringsorganisaties (of combinaties van beide) versus clusters van pensioenfondsen ongeveer twee derde tegen één derde. Deze aantallen zijn nog te klein om conclusies aan te verbinden. Wel kan gezegd worden dat er zeker bij verzekeraars belangstelling is om via het algemeen pensioenfonds bij te dragen aan verruiming van de mogelijkheden tot consolidatie in de pensioensector. Bij fondsen is vooral van belang of partijen al met elkaar in contact zijn om te verkennen of samenwerking meerwaarde heeft.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de schaalvoordelen van het algemeen pensioenfonds en wat concreet anders is ten opzichte van wat nu al mogelijk is bij uitbesteding. Deze leden vragen eveneens hoe assetpooling zich verhoudt met de eigenheid van de collectiviteit waarbij risicobereidheid een essentieel onderdeel is van de cultuur van een zelfstandig fonds?

Het algemeen pensioenfonds is uitdrukkelijk bedoeld als een aanvulling op het huidige palet aan pensioenuitvoerders. Het is een pensioenfonds dat niet exclusief is verbonden aan een bepaald domein en ringfencing in de pensioenuitvoering als uitgangspunt neemt.
Het algemeen pensioenfonds heeft de volledige verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de pensioenregeling. Assetpooling concentreert zich op het geven van uitvoering aan een beleggingsmandaat dat is geformuleerd door een pensioenfondsbestuur, maar gaat niet over beslissingen ten aanzien van het management van de verplichtingen of premiemaatregelen, of de pensioenadministratie of de communicatie. In het algemeen pensioenfonds kan het bundelen van uitvoering van de pensioenadministratie en de ondersteuning van besturen leiden tot schaalvoordelen en lagere uitvoeringskosten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering de verwachting van een innovatie-impuls door het algemeen pensioenfonds nader kan onderbouwen ook met verwijzing naar de effecten van marktwerking in andere sectoren (zorg, openbaar vervoer, media)?

Van de beoogde bundeling van de uitvoering van pensioenregelingen die onder de paraplu van het algemeen pensioenfonds zal plaatsvinden gaat als zodanig een innoverende werking uit. Efficiency is een belangrijk oogmerk van het algemeen pensioenfonds. Marktwerking kan de verschillende algemene pensioenfondsen ertoe bewegen zich te onderscheiden met een hoge kwaliteit van dienstverlening en lage uitvoeringskosten. Immers, met een te hoge prijsstelling zal een algemeen pensioenfonds zich uit de markt prijzen. Hetzelfde geldt voor een dienstverlening die qua kwaliteit en efficiëntie niet op kan tegen de andere aanbieders. De effecten van marktwerking in een bepaalde sector zijn afhankelijk van de specifieke dynamiek in die markt en zijn niet altijd één op één te vertalen naar andere sectoren.

3. Bestuur

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan verhelderen waarom het algemeen pensioenfonds nu wederom voor dezelfde governance weliswaar niet moet, maar wel kan kiezen als het multi-opf? Deze leden vragen of de regering kan aangeven waarom een algemeen pensioenfonds straks wel aantrekkelijk is en waarom een wellicht aangepast multi-opf de problemen niet had kunnen ondervangen? Ook vragen deze leden wat het voornemen om de mogelijkheid tot het oprichten van een multi-opf binnen een periode van vijf jaar te beëindigen betekent voor deze (twee) fondsen? Hoe zal deze beëindiging in zijn werk gaan en hoe worden de consequenties daarvan opgelost?

Een beperking in de keuze van bestuursmodellen is onwenselijk. Door verschillende partijen is tijdens de internetconsultatie van het wetsvoorstel aangedragen dat het beperken van de keuze van bestuursmodellen het aanbod van algemene pensioenfondsen substantieel zou kunnen beperken. Juist voor het vergroten van de keuzemogelijkheden voor de onderbrenging van een pensioenregeling is het van belang niet bij voorbaat de keuze voor de mogelijke bestuursmodellen te beperken.

In het geval van het multi-opf wordt door veel liquiderende pensioenfondsen het vinden van een ander ondernemingspensioenfonds dat reeds vijf jaar bestaat als geschikte fusiepartner als een grote drempel ervaren. Deze laatste beperkende voorwaarde kent het algemeen pensioenfonds niet. Daarbij is de reikwijdte van het algemeen pensioenfonds breder dan de reikwijdte van het multi-opf. Het algemeen pensioenfonds ziet niet alleen op ondernemingspensioenfondsen, maar ook op beroepspensioenregelingen en niet-verplichtgestelde bedrijfstakpensioenfondsen.

Het algemeen pensioenfonds is daarom uitdrukkelijk bedoeld als een aanvulling op het huidige palet aan pensioenuitvoerders. Het is een pensioenfonds dat niet exclusief is verbonden aan een bepaald domein en ringfencing in de pensioenuitvoering als uitgangspunt neemt. Daarmee biedt het algemeen pensioenfonds meer mogelijkheden dan een aangepast multi-opf.

Voor de bestaande multi-opf'en komt er een overgangsregime van 5 jaar waarbinnen zij zich kunnen omvormen tot een algemeen pensioenfonds, dan wel hun pensioenregelingen kunnen onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds of een andere pensioenuitvoerder. Bij omvorming tot een algemeen pensioenfonds dient een vergunning te worden verkregen van

De Nederlandsche Bank (DNB). Bij het onderbrengen van de pensioenregeling bij een algemeen pensioenfonds is dat niet noodzakelijk.

De leden van de CDA-fractie vragen naar hoe een algemeen pensioenfonds de bestuurlijke drukte kan ontlasten. Deze leden verwijzen daarbij naar de memorie van toelichting waar staat «Zij zullen zich voortaan louter kunnen toeleggen op beslissingen die direct de belangen van werkgever, pensioendeelnemers en -gerechtigden raken».[3] Deze leden vragen welke beslissingen dat zijn en wat er anders wordt, omdat zelfstandige pensioenfondsen diezelfde opdracht hebben volgens deze leden.

In een algemeen pensioenfonds met een onafhankelijk bestuur, nemen de werkgevers(vertegenwoordigers) en werknemers(vertegenwoordigers) deel in het belanghebbendenorgaan. De taken en bevoegdheden van een dergelijk orgaan worden toegepast ten aanzien van de eigen collectiviteitkring en niet ten aanzien van de andere collectiviteitkringen. Hetzelfde geldt voor het verantwoordingsorgaan bij een paritair bestuur. Vanwege de bestuurbaarheid van een algemeen pensioenfonds zien de taken en bevoegdheden van deze organen niet op de bedrijfsvoering van het algemeen pensioenfonds (het niveau van de instelling). Hierdoor kan minder bestuurlijke drukte worden ervaren.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de regering in het geval van meerdere collectiviteitkringen de beheersbaarheid, uitvoeringslasten en bestuurskracht van het algemeen pensioenfonds beoordeelt? Worden deze in voldoende mate gecompenseerd door de voordelen van toegenomen schaalgrootte? Verwacht de regering een toename van belangenconflicten?

De governancestructuur voorziet erin, dat gecontroleerd kan worden of gemaakte afspraken ook worden nagekomen en nageleefd. Afhankelijk van de gekozen bestuursvorm ligt hier een taak voor hetzij verantwoordingsorgaan, hetzij belanghebbendenorgaan. Zij moeten als het ware «waken» over specifiek die zaken die hun eigen collectiviteitkring aangaan. Via de raad van toezicht hebben zij tevens een escalatiemogelijkheid richting het algemeen pensioenfonds bestuur. Met deze duidelijke afbakening wordt ook beoogd belangenconflicten te vermijden. De regering is het ermee eens, dat de efficiëntiewinst door onder meer de schaalvergroting niet teniet mag worden gedaan door «verliezen» op de terreinen van beheersbaarheid, uitvoeringslasten en bestuurskracht. Zowel voor de fondsbesturen, de toezichthoudende organen, alsook de externe toezichthouders dient dit een periodiek aandachtspunt te zijn. Als hier iets aan schort schiet een transitie naar een algemeen pensioenfonds immers zijn doel voorbij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de reden waarom de regering de mening van DNB om de collectiviteitkringen instemmingsrecht en niet alleen adviesrecht te geven over de wijze waarop het fonds met door hen ingebrachte pensioengelden omgaat afwijst. Is deze kwestie ook in de maatschappelijke pensioendialoog aan de orde geweest?

Met het toekennen van instemmingsrechten aan het verantwoordingsorgaan is sprake van dubbele zeggenschap en medezeggenschap. Immers, de belanghebbenden maken in het paritaire bestuursmodel onderdeel uit van het bestuur en via die weg is reeds voldaan aan het uitgangspunt dat belanghebbenden bij de pensioenregeling (mede)zeg-

[3] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 3, p. 5.

genschap hebben. Met dubbele zeggenschap wordt extra bestuurlijke drukte gecreëerd. Het doel van het algemeen pensioenfonds is juist om handvatten te bieden de bestuurlijke drukte te verminderen. De rol van het verantwoordingsorgaan in het algemeen is niet expliciet aan de orde geweest in de maatschappelijke pensioendialoog.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen welke rol de sociale partners in het bestuur van het algemeen pensioenfonds spelen.

Sociale partners kunnen deelnemen aan een paritair bestuur. In geval van een onafhankelijk bestuur oefenen sociale partners medezeggenschap uit via het belanghebbendenorgaan.

4. Ringfencing

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering ervan overtuigd is dat bij een faillissement of surseance van betaling de daarbij niet betrokken collectiviteitkringen dan onder alle omstandigheden buiten schot kunnen blijven, en dat het effect van faillissement of surseance zich zal beperken tot het afgescheiden vermogen van de getroffen kringen alleen. Deze leden vragen of een scherpere formulering van het nieuwe artikel 123 van de Pensioenwet daartoe zou kunnen bijdragen? Ook stellen deze leden dat in de huidige versie van artikel 123 al wordt gesproken over de noodzaak van afgescheiden vermogen voor het geval dat een pensioenfonds meerdere pensioenregelingen uitvoert, maar dat dit destijds werd beschouwd als een onvoldoende basis voor goederenrechtelijke werking. Deze leden vragen waarom zou dat nu anders zou zijn?

Nieuw ten opzichte van de huidige regeling voor het uitvoeren van pensioenregelingen met gescheiden vermogens is onder meer dat in onderhavig wetsvoorstel een specifieke regeling voor de goederenrechtelijke werking van afgescheiden vermogens wordt opgenomen. In artikel 123, eerste lid, wordt bepaald dat een algemeen pensioenfonds voor iedere collectiviteitkring een afgescheiden vermogen aanhoudt. Dit is vergelijkbaar met de huidige regeling in artikel 123, tweede lid, van de Pensioenwet voor een ondernemingspensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen of groepen pensioenregelingen uitvoert. Aan deze regeling wordt echter in artikel 123, derde lid, van de Pensioenwet een regeling toegevoegd die inhoudt dat voor elke collectiviteitkring sprake is van een goederenrechtelijk afgescheiden vermogen. In dat lid wordt namelijk bepaald dat een voor een collectiviteitkring aangehouden vermogen een afgescheiden vermogen *is* dat uitsluitend dient tot voldoening van in de uitvoeringsovereenkomst opgenomen kosten die verband houden met de uitvoering van de pensioenregeling en pensioenaanspraken en pensioenrechten van de aanspraakgerechtigden en pensioengerechtigden bij dit vermogen. Deze regeling heeft zowel interne als externe werking en werkt zowel binnen als buiten faillissement.

De leden van de D66-fractie vragen of er een alternatief is voor het voorschrift dat bij elke verandering in de samenstelling van de collectiviteitkringen een statutenwijziging bij de notaris moet plaatsvinden, bijvoorbeeld door statutair vast te leggen dat nieuwe aansluitingen in de Staatscourant gepubliceerd zullen worden?

Een wijziging van de collectiviteitkring dient kenbaar te zijn voor derden. Op die manier is voor eventuele schuldeisers duidelijk op welk vermogen binnen het algemeen pensioenfonds verhaal kan worden gezocht voor vorderingen. De bepaling maakt dus onderdeel uit van de ringfencing binnen het algemeen pensioenfonds die tot bescherming van rechten van pensioendeelnemers en -gerechtigden strekt. De statuten kunnen bij de

kamer van koophandel worden opgevraagd. Een notariële akte heeft als voordeel dat deze onduidelijkheid voorkomt over het moment wanneer de wijziging in werking treedt. Voorkomen moet worden dat er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van een afgescheiden vermogen op een bepaald moment. Om die reden acht de regering de notariële akte het meest logische instrument.

Om kosten te besparen kan bij het opstellen van de statuten reeds een format-akte voor wijzigingen in de collectiviteitkring worden opgesteld, zodat het invullen en passeren van de wijzigingsakten relatief eenvoudig zal zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen wat in het kader van de ringfencing van de afzonderlijke afgescheiden vermogens, de waarborgen en criteria zijn bij de keuze om de uitvoering van meerdere pensioenregelingen als een financieel geheel binnen een collectiviteitkring van een algemeen pensioenfonds aan te merken.

Het is aan de bij een bepaalde pensioenregeling betrokken sociale partners om te bepalen of, en zo ja met welke andere pensioenregelingen zij een collectiviteitkring, en daarmee een afgescheiden vermogen, willen vormen. Dit brengt de afweging met zich mee, net als nu bij aansluiting tot een bedrijfstakpensioenfonds, of men bereid is de krachten te bundelen met anderen en daarbij ook accepteert dat de risico's gedeeld worden met deze anderen. Indien daarbij tot toetreding bij een al bestaande collectiviteitkring besloten wordt, is instemming van de belanghebbenden bij die collectiviteitkring vereist. Ofwel doordat zij vertegenwoordigd zijn in het paritair bestuur van het algemeen pensioenfonds ofwel omdat, bij een algemeen pensioenfonds met een onafhankelijk bestuur, het belanghebbendenorgaan horend bij die collectiviteitkring een goedkeuringsrecht heeft bij wijziging van de collectiviteitkring. De werkingssfeer van de collectiviteitkring, met vermelding van de uitvoeringsovereenkomsten die er deel van uitmaken, wordt in de statuten neergelegd.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nader kan beschrijven wat – naast het juridisch instrumentarium – de meer precieze rol van DNB is bij de ringfencing.

In de statuten van het op te richten algemeen pensioenfonds moeten de (beoogde) collectiviteitkringen worden beschreven naar aard en reikwijdte. Daarin moet ook duidelijk worden dat de vermogens van de onderscheiden collectiviteitkringen onderling gescheiden zijn en bovendien gescheiden van het vermogen van het algemeen pensioenfonds als vergunninghoudende entiteit. Daarnaast moet in de uitvoeringsovereenkomst per collectiviteitkring onder meer duidelijk en volledig worden aangegeven welke door het algemeen pensioenfonds bestuur namens deze kring te maken kosten verhaalbaar zijn op het vermogen van die kring. Alles wat daar niet onder valt komt voor rekening en risico van de rechtspersoon algemeen pensioenfonds zelf. DNB moet erop toezien dat dergelijke afspraken eenduidig gemaakt en vastgelegd worden.

5. Collectieve waardeoverdracht

De leden van de D66-fractie vragen of de regering de onwenselijkheid van een de facto vetorecht onderschrijft in de situatie dat bij de totstandkoming van een algemeen pensioenfonds sprake is van waardeoverdracht vanwege de terugtredende pensioenuitvoerder. Deze leden zijn van mening dat het huidige wetsvoorstel daarnaast ook onvoldoende voorziet in de wijze waarop (onder allerlei verschillende omstandigheden)

waardeoverdracht van de ene collectiviteitkring naar de andere zou moeten kunnen worden gerealiseerd en vragen of de regering deze mening deelt.

In de nota van wijziging bij het wetsvoorstel[4] is geregeld[5] dat de situatie van omvorming van een pensioenfonds tot een algemeen pensioenfonds te vergelijken is met een collectieve waardeoverdracht als bedoeld in artikel 84 van de Pensioenwet, derhalve waardeoverdracht na liquidatie van de pensioenuitvoerder, met name omdat er in de situatie van omvorming geen «oude uitvoerder» achterblijft. Bij deze collectieve waardeoverdracht is er geen individueel bezwaarrecht. Verder is bij deze nota van wijziging geregeld[6] dat van een collectieve waardeoverdracht in de zin van artikel 83 van de Pensioenwet sprake is indien op verzoek van de werkgever de waarde wordt overgedragen naar een andere collectiviteitkring binnen hetzelfde algemeen pensioenfonds. Bij externe collectieve waardeoverdracht naar een ander algemeen pensioenfonds of een andere pensioenuitvoerder is artikel 83 al van toepassing. Ook wordt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te kunnen stellen uitgebreid met de mogelijkheid om regels te stellen voor collectieve waardeoverdracht in de situatie dat bij een gesloten regeling de werkgever ontbreekt. Indien in de praktijk in die situatie behoefte zou blijken te bestaan aan collectieve waardeoverdracht zonder dat sprake is van beëindiging van de collectiviteitkring in het algemeen pensioenfonds kunnen hiervoor regels worden gesteld.
Ten slotte is in de nota van wijziging geregeld[7] dat van een collectieve waardeoverdracht op grond van artikel 84 van de Pensioenwet sprake is indien een collectiviteitkring wordt beëindigd en de waarde wordt overgedragen naar een andere uitvoerder of een andere collectiviteitkring bij hetzelfde algemeen pensioenfonds. De regering deelt daarom niet de mening dat onvoldoende is voorzien in de wijze waarop waardeoverdracht van de ene naar de andere collectiviteitkring wordt gerealiseerd.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen hoe zwaar de regering hecht aan het behoud van dit artikel 83 van de Pensioenwet, dat de rechten van de individuele aanspraken van alle deelnemers moet garanderen met het individuele bezwaarrecht.

In 2016 zal een structurele herziening van het stelsel van waardeoverdracht plaatsvinden. Daarbij zal ook gekeken worden naar de artikelen 83 en 84 van de Pensioenwet over collectieve waardeoverdracht.

De leden van fractie van 50PLUS vragen of de regering kan toelichten hoe gehandeld moet worden bij een dekkingstekort dat zou kunnen leiden tot directe korting? De leden van de VVD-fractie in de Tweede Kamer informeerden[8] of dit perverse prikkels kan opleveren ten aanzien van de keuze voor een nieuwe (bestaande) collectiviteitkring, bijvoorbeeld in de situatie van moeten bijbetalen bij een dekkingstekort. Het antwoord van de regering is niet geheel duidelijk. Immers, zij merkt zelf op dat een sponsor niet gemakkelijk onder een bijstortingsverplichting uit kan komen door overgang naar een algemeen pensioenfonds. Een aparte nieuwe collectiviteitkring in een algemeen pensioenfonds kan in beginsel met voortzetting van het reservetekort gevormd worden, waardoor de bijstortverplichting van de sponsor niet behoeft te worden ingeroepen Volgens de regering kan DNB het fondsbestuur erop aanspreken of dit de

---

[4] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 10.
[5] Artikel I, onderdeel V.
[6] Artikel I, onderdeel Db.
[7] Artikel I, onderdeel Dc.
[8] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 13, p. 7/8.

meest passende route is in het belang van de deelnemers. Hoe kan dit dan hard worden gemaakt ter bescherming van de deelnemers?

Primair is van belang hoe hard de afspraak over een eventuele bijstorting is, volgens de afspraken die een fondsbestuur in de uitvoeringsovereenkomst met de sponsor heeft gemaakt. Daarvan hangt de afdwingbaarheid in geval van een dekkingstekort af, ongeacht of een fonds zijn toekomstperspectief meer ziet in zelfstandig doorgaan dan wel in aansluiting bij een algemeen pensioenfonds. Een verplichting tot bijstorting is doorgaans gerelateerd aan een dekkingstekort en niet aan een reservetekort, waarvan in de vraagstelling sprake is. Vaak zijn dergelijke afspraken echter niet 100% hard, of ontbreekt het de sponsor eenvoudigweg aan de middelen om ze ten volle na te kunnen komen. In de onderhandelingen zal dan moeten blijken welke bijdrage van de sponsor inzetbaar is om een bepaalde toekomstroute voor het fonds mogelijk te maken. Van een fondsbestuur mag worden verwacht dat het daarover scherp en zakelijk onderhandelt met de sponsor/werkgever. Daarop kan DNB als toezichthouder toezien, met verwijzing naar de wettelijke taak van het bestuur om de belangen van alle betrokken partijen (overigens inclusief de werkgever zelf) evenwichtig te vertegenwoordigen (artikel 105, tweede lid, van de Pensioenwet); DNB heeft echter geen mandaat om rechtstreeks de betrokken werkgever ergens toe te bewegen.

6. Fiscaliteit

De leden van de fracties van het CDA, PVV en 50PLUS vragen om een afschrift van de op 15 september 2015 aan de Tweede Kamer toegezonden brief waarin de Staatssecretaris van Financiën antwoord geeft op de vragen van de Tweede Kamerleden Vermeij en Omtzigt over de toepassing van de btw-vrijstelling voor het beheer van «gemeenschappelijke beleggingsfondsen» zodat deze brief formeel bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer kan worden betrokken.[9]

Aan dit verzoek kom ik tegemoet. Ik zend de Eerste Kamer mede namens de Staatssecretaris van Financiën een afschrift van deze brief.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het kabinet zich verschuilt achter terminologie, omdat er voor de btw-vrijstelling eerst een onderscheid werd gemaakt tussen DB- en DC-regelingen en het kabinet nu relevant acht dat een pensioenfonds als gemeenschappelijk beleggingsfonds kwalificeert.

Het kabinet is steeds uitgegaan van de terminologie zoals die in de Europese btw-richtlijn en de daarbij behorende jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) wordt gehanteerd. De btw-richtlijn kent een vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen, zoals omschreven door de lidstaten. Aan de hand van de jurisprudentie van het HvJ EU heeft het kabinet vervolgens uitgelegd wanneer een pensioenfonds kwalificeert als «gemeenschappelijk beleggingsfonds» waarvan het beheer van btw is vrijgesteld of niet. Daaropvolgend is bezien welke consequenties deze uitleg heeft op de in Nederland voorkomende pensioenvormen.[10] Van het verschuilen achter terminologie is derhalve geen sprake.

De leden van de fracties van het CDA, de PVV, de SP en 50PLUS vragen of het kabinet beleidsvrijheid heeft om geen btw te heffen over het beheer van (alle) Nederlandse pensioenfondsen, aangezien in enkele andere

---

[9] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 IX, nr. 4.
[10] Zie ook de brief van 19 september 2014, Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 228.

EU-lidstaten (bijvoorbeeld België en Duitsland) deze vrijstelling ruimer wordt toegepast. Deze leden vragen of er wel een gelijk speelveld is.

Het kabinet is van mening dat de toepassing van de Europese btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen met betrekking tot pensioenfondsen in de huidige vorm EU-proof is. Met EU-proof wordt bedoeld dat de Nederlandse toepassing van de vrijstelling past binnen de grenzen van de btw-richtlijn en de daarbij behorende jurisprudentie van het HvJ EU. Nederland ziet in de btw-richtlijn en bijbehorende jurisprudentie geen ruimte voor een ruimere toepassing van deze vrijstelling waardoor beheerdiensten voor alle in Nederland voorkomende pensioenfondsen van btw zijn vrijgesteld. Het kabinet vindt het daarentegen onwenselijk als een ongelijk speelveld zou ontstaan doordat in andere EU-lidstaten de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen ruimer wordt toegepast en pensioenfondsen louter om het verwachte btw-voordeel willen verhuizen naar een andere lidstaat. De Staatssecretaris van Financiën heeft in de hiervoor aangehaalde brief van 15 september 2015 aan de Tweede Kamer toegezegd op dit punt een vinger aan de pols te houden. Daaropvolgend is contact opgenomen met de Pensioenfederatie en is aan hen de vraag gesteld of pensioenfondsen verhuizen of reeds zijn verhuisd naar andere EU-lidstaten vanwege het «btw-voordeel». Bij de Pensioenfederatie waren daarvan tot op heden geen situaties bekend. Met de Pensioenfederatie is afgesproken dat de vinger nauw aan de pols wordt gehouden of pensioenfondsen vanwege btw-redenen uit Nederland vertrekken.

De leden van de fractie van D66 vragen of er aan fiscale eenvoud gewonnen kan worden door een algemeen pensioenfonds een algemene vrijstelling van btw voor beheerdiensten te verlenen.

Een algehele btw-vrijstelling voor het beheer van alle soorten pensioenfondsen waaronder een algemeen pensioenfonds zou de fiscale eenvoud zeker ten goede komen. Naar de mening van het kabinet biedt de btw-richtlijn en de daarbij behorende jurisprudentie van het HvJ EU daarvoor op dit moment echter geen ruimte.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom het kabinet van oordeel is dat de arresten «Wheels» en «ATP» uit 2014 de keuze voor een verschil in behandeling tussen DB- en DC-regelingen juist ondersteunen.

In de arresten Wheels[11] en ATP PensionService A/S[12] maakt het HvJ EU duidelijk wanneer een pensioenfonds kwalificeert als een gemeenschappelijk beleggingsfonds en wanneer niet. Uit het arrest Wheels volgt dat een pensioenfonds waarbij de hoogte van de uitkering is vastgesteld op basis van het aantal dienstjaren bij de werkgever en het bedrag van het loon, waarbij de werkgever door de deelname aan het pensioenfonds voldoet aan zijn wettelijke verplichtingen geen «gemeenschappelijk beleggingsfonds» is. Het beheer van deze fondsen (in de praktijk meestal bekend als DB-regelingen) is dan met btw belast. Uit het arrest ATP PensionService A/S volgt dat een pensioenfonds voor de btw-heffing wel kan worden behandeld als een gemeenschappelijk beleggingsfonds wanneer het pensioenfonds wordt gefinancierd door de pensioenontvangers, het spaargeld wordt belegd volgens het beginsel van risicospreiding en het beleggingsrisico wordt gedragen door de leden van het pensioenfonds. Het beheer van dergelijke fondsen (in de praktijk meestal bekend als DC-regelingen) is dan van btw vrijgesteld.

---

[11] HvJ EU 7 maart 2013, nr. C-424/11.
[12] HvJ EU 13 maart 2014, nr. C-464/12.

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet onderkent dat de keuze voor een verschil in btw-behandeling van beheersdiensten aan pensioenfondsen mogelijk kan leiden tot een verdere verschuiving van DB- naar DC-regelingen.

Het kabinet beschikt niet over informatie waaruit blijkt dat de btw-heffing over beheerdiensten gevolgen heeft voor de keuze voor een DB- of een DC-regeling. Op dit moment zijn de meeste pensioenregelingen DB-regelingen waarbij de hoogte van het pensioen is vastgesteld op grond van loon en dienstjaren. Niet valt uit te sluiten dat de huidige toepassing van de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen met betrekking tot pensioenfondsen in de toekomst een rol kan gaan spelen in een verschuiving van DB- naar DC-regelingen.

De leden van de fractie van de SP en 50PLUS vragen of het kabinet ziet dat een verschil in fiscale behandeling wat betreft de uitvoeringskosten tussen DB- en DC-regelingen onwenselijk is en verstorend werkt in de maatschappelijke discussie over het pensioenstelsel.

Het kabinet kiest voor een toepassing van de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen die naar zijn mening EU-proof is. Gevolg daarvan is dat er een verschil in btw-behandeling bestaat tussen het beheer van pensioenfondsen die kwalificeren als gemeenschappelijk beleggingsfonds en pensioenfondsen die niet als zodanig kwalificeren. Dat dit verschil in behandeling consequenties heeft op de uitvoeringskosten van verschillende pensioenregelingen is een evident, maar onvermijdelijk, gevolg hiervan.

Verder vragen deze leden of het onderscheid in btw-behandeling een belemmering kan vormen voor een algemeen pensioenfonds om zowel DB- als DC-regelingen uit te voeren en of het risico bestaat dat dit in de praktijk een belemmering zou kunnen vormen voor het tot stand komen van een algemeen pensioenfonds.

Het onderscheid tussen de btw-behandeling van het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen en het beheer van pensioenfondsen bestaat al geruime tijd. Het is dus niet zo dat de jurisprudentie van het HvJ EU ertoe heeft geleid dat de Nederlandse praktijk is gewijzigd. Het kabinet denkt dat het onderscheid in btw-behandeling dan ook geen belemmering zal vormen voor een algemeen pensioenfonds en dat derhalve weinig risico zal bestaan dat een algemeen pensioenfonds door dit verschil in btw-behandeling niet tot stand zal komen.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het kabinet de toepassing van de btw-vrijstelling voor het beheer van gemeenschappelijke beleggingsfondsen met betrekking tot pensioenfondsen nog eens tegen het licht wil houden.

Zoals hiervoor aangegeven, houdt het kabinet zich aan de bandbreedtes die de btw-richtlijn stelt. Heroverweging vindt dan ook pas plaats wanneer het HvJ EU daartoe dwingt, dan wel de btw-vrijstelling in de btw-richtlijn ten principale wordt heroverwogen. De kans dat de btw-vrijstelling in de btw-richtlijn ten principale wordt heroverwogen in Brussel is overigens gering. De Europese Commissie heeft namelijk op 27 oktober jl. laten weten het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft de behandeling van verzekerings- en financiële diensten (COM(2007)0747 – C6–0473/2007 –

2007/0267(CNS)) in te trekken.[13] De btw-vrijstelling voor het beheer van «gemeenschappelijke beleggingsfondsen» maakte daarvan onderdeel uit.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom in het voorstel van wet algemeen pensioenfonds geen regeling is opgenomen voor een fiscaal neutrale overdracht door een pensioenuitvoerder van zijn bedrijf aan een algemeen pensioenfonds. Deze leden willen graag weten of hiervoor bewust is gekozen en wat daarvoor de redenen zijn.

Zoals deze leden zelf onderkennen, kan de overdracht of fusie van de werkzaamheden van een pensioenfonds gevolgen hebben voor de schenkbelasting, overdrachtsbelasting of vennootschapsbelasting. Het kabinet is van oordeel dat de huidige fiscale wet- en regelgeving voorziet in een adequate fiscale begeleiding van dergelijke omzettingen en fusies. Hieronder wordt dit per middel nader toegelicht.

Voor wat betreft de schenkbelasting kan het volgende worden opgemerkt. Overdracht of fusie van de werkzaamheden van een pensioenfonds kan belast zijn voor de schenkbelasting. In veel gevallen zal het pensioenfonds echter een beroep kunnen doen op het beleidsbesluit Schenk- en erfbelasting, vrijstellingen, omzetting, fusie of taakafsplitsing van 20 december 2012, nr. BLKB2012/417M, Stcrt. 2013, 153. Op grond van onderdeel 2 van dat beleidsbesluit wordt de vermogensovergang door een fusie, omzetting of taakafsplitsing bij stichtingen en verenigingen (ook andere verenigingen en stichtingen dan pensioenfondsen) niet als belastbare schenking aangemerkt, indien is voldaan aan bepaalde voorwaarden en uitgangspunten. Als belangrijk uitgangspunt geldt dat de vermogensovergang niet is gericht op het ontgaan of uitstellen van belastingheffing.

Bij overdracht van de werkzaamheden door een pensioenuitvoerder aan een algemeen pensioenfonds is net als bij andere reguliere overdrachten van werkzaamheden overdrachtsbelasting verschuldigd wanneer in het kader van de overdracht van die werkzaamheden ook onroerende zaken worden verkregen door het algemeen pensioenfonds. Voor de figuur van de juridische fusie tussen rechtspersonen kent de Wet op belastingen van rechtsverkeer een vrijstelling in artikel 15, eerste lid, onderdeel h, van de WBR juncto artikel 5bis van het Uitvoeringsbesluit belastingen van rechtsverkeer (UBBR). Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat die fusie hoofdzakelijk plaatsvindt op grond van zakelijke overwegingen. Bij de juridische fusie van een pensioenuitvoerder met een algemeen pensioenfonds zal daar doorgaans sprake van zijn. Overigens dient ook aan de overige voorwaarden van artikel 5bis van het UBBR te zijn voldaan.

Bedrijfspensioenfondsen die hun verplichtingen gaan overdragen aan een algemeen pensioenfonds zullen normaliter zijn vrijgesteld van vennootschapsbelasting. De overdracht zal dan bij hen niet tot heffing leiden. Ook een algemeen pensioenfonds zal in de voorgestelde vorm in de regel een beroep kunnen doen op de desbetreffende vrijstelling.[14] De pensioenverplichtingen komen hierdoor niet in de vennootschapsbelastingsfeer. Indien de overdragende pensioenmaatschappij echter wel vennootschapsbelastingplichtig is, past het in het wettelijk systeem om bij overdracht een afrekening te maken. Deze overdrachtswaarde is dan voor de overnemer de waarde van de verplichting.

[13] COM(2015) 610 final.
[14] Zie MvT, Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 3, p. 18–19.

De leden van de fractie van 50PLUS stellen dat een nettopensioenregeling onder de productafbakening valt en in dat verband ook wordt gesproken over fiscale hygiëne. De leden vragen of dit verhullende taalgebruik in de toekomst kan worden vermeden.

De nettopensioenregeling is een pensioenregeling als bedoeld in artikel 117 van de Pensioenwet. Het gaat hierbij dus om een pensioenregeling die voortvloeit uit de afspraken over de productafbakening die in het kader van de taakafbakening zijn gemaakt.[15]
In aanvulling daarop zijn voorwaarden van fiscale hygiëne van toepassing.[16] Met de term fiscale hygiëne wordt gedoeld op de voorwaarden die nodig zijn voor het voldoende scheiden van de middelen voor het nettopensioen (van waaruit onbelaste uitkeringen worden gedaan) van de middelen voor de basispensioenregeling (waarover nog belasting moet worden geheven). Samenvattend is zowel de productafbakening als fiscale hygiëne van belang.

7. Relatie met andere pensioenonderwerpen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het wetsvoorstel algemeen pensioenfonds past in de sterk veranderde pensioencontext en veelheid van pensioengerelateerde wetsvoorstellen. In hoeverre is met dit nieuwe wetsvoorstel sprake van een ontbrekende en onmisbare schakel en hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de doorgroei naar een nieuw, duurzaam en generatiebestendig pensioenstelsel? De leden van de fractie van 50PLUS vragen hoe het algemeen pensioenfonds in de pensioendiscussie past.

Het algemeen pensioenfonds is een innovatie die aansluit bij de breed levende wens in de pensioensector om te komen tot consolidatie en schaalvergroting. Daar is op dit moment grote behoefte aan. Dit blijkt ook uit het feit dat veel marktpartijen al bezig zijn met de voorbereidingen voor het opzetten van een algemeen pensioenfonds. Momenteel wordt er gewerkt aan de uitwerking van de Hoofdlijnennota voor een toekomstbestendig pensioenstelsel. Het is dan ook nog niet duidelijk hoe een toekomstbestendig pensioenstelsel er precies uit gaat zien. Maar niet valt in te zien hoe het algemeen pensioenfonds in de weg kan staan aan een toekomstbestendig pensioenstelsel.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welke vragen de regering gaat hanteren bij de beoogde evaluatie vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zij vragen of de evaluatie gesynchroniseerd kan worden met de evaluatie van de andere pensioenwijzigingen. De leden van 50PLUS fractie wijzen op de tussenrapportage die twee jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal plaatsvinden en vragen of het wenselijk is ook de evaluatie van het ftk na twee jaar te laten plaatsvinden.

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet algemeen pensioenfonds is toegezegd om twee jaar na inwerkingtreding van de wet de Tweede Kamer een tussenrapportage te sturen met de stand van zaken rond het paritair bestuur en de slagvaardigheid en daadkracht daarvan en kostenbesparingen. Deze aspecten zullen ook terugkomen in de evaluatie die vijf jaar na inwerkingtreding van de wet zal worden uitgevoerd. Conform de motie Ester[17] zal de regering binnen drie jaar na de inwer-

[15] Kamerstukken II 2005/06, 30 413, nr. 3, blz. 70.
[16] Besluit van 11 december 2014 tot wijziging van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling in verband met uitvoering van het nettopensioen en de waarborg voor fiscale hygiëne van het nettopensioen.
[17] Kamerstukken II 2014/15, 33 972, L.

kingtreding een breed en gedegen onderzoek doen naar de effecten van de Wet aanpassing financieel toetsingskader en dit aan beide Kamers der Staten-Generaal zenden.

De leden van de fractie van 50PLUS vragen of het financieel toetsingskader een hinderpaal is voor de uitvoering van pensioenregelingen. De leden van de fractie van 50PLUS verwijzen daarbij naar een eerdere uitspraak dat een algemeen pensioenfonds in beginsel een buitenlandse pensioenregeling kan uitvoeren, maar dat de prudentiële regels van het financieel toetsingskader (ftk) nauw samenhangen met de aard van de Nederlandse pensioenregelingen[18].

De Europese toezichtsregels zijn vervat in de zogenaamde IORP-richtlijn (pensioenfondsenrichtlijn). Deze kent minimumeisen, waaraan het Nederlandse financieel toetsingskader uiteraard voldoet. Het financieel toetsingskader is verder toegesneden op de Nederlandse uitkeringsovereenkomst. Veel buitenlandse regelingen zullen dermate afwijken van de Nederlandse uitkeringsovereenkomst, dat het ftk inderdaad niet goed passend is voor die buitenlandse regelingen. De leden van de fractie van 50PLUS duiden dat als het volledig uit de pas lopen van het ftk. De regering vindt het evenwel wenselijk dat de ruimte voor de Nederlandse regeling blijft behouden. De huidige onderhandelingen over de IORP-richtlijn richten zich niet op verdere harmonisatie van kapitaalseisen waardoor de ruimte voor de lidstaten om verdere invulling te geven aan het toezicht dus overeind blijft.

Verder hebben de leden van de fractie van 50PLUS gevraagd hoe de recente verlaging van de ultimate forward rate in de context van de EU moet worden geplaatst.

In Nederland wordt de rente die pensioenfondsen moeten hanteren voor de waardering van de verplichtingen vastgesteld door DNB. Het besluit van DNB d.d. 15 juli 2015 over de ufr is gebaseerd op het advies van de Commissie UFR. In haar advies geeft de Commissie de volgende reden om af te wijken van de destijds door EIOPA beoogde ufr voor verzekeraars. De ufr voor verzekeraars is onderdeel van een afgewogen totaalpakket voor verzekeraars. Het solvabiliteitskader voor verzekeraars wijkt op meerdere onderdelen af van dat van pensioenfondsen, bijvoorbeeld door een hogere zekerheidsmaat en kortere hersteltermijnen. De Commissie achtte het niet verstandig om daar zomaar een los element uit te halen.

Ten tijde van het advies was er overigens nog onvoldoende duidelijkheid over de ufr voor verzekeraars. Inmiddels is die duidelijkheid er wel en blijkt dat de uiteindelijke ufr voor verzekeraars niet afwijkt van de specificaties zoals die bekend waren bij het uitbrengen van het advies van de Commissie.

De leden van de fractie van de PVV vragen om een reactie op een citaat uit het SER-advies van 20 februari 2015. De SER wijst er in dat citaat op dat de premieovereenkomsten en uitkeringsovereenkomsten steeds meer op elkaar gaan lijken.

Uiteraard is het zo dat het uiteindelijke pensioenresultaat bij kapitaalgedekte pensioenregelingen wordt bepaald door de ingelegde premies en het daarop behaalde beleggingsresultaat. Dat geldt inderdaad zowel voor premieovereenkomsten als voor uitkeringovereenkomsten.

[18] Kamerstukken II 2014/15, 34 117, nr. 9.

Dat neemt evenwel niet weg dat de opbouwfase van deze twee overeenkomsten duidelijk verschillend zijn. Bij de premieovereenkomst wordt een bepaalde premie-inleg toegezegd. De aanspraak die een deelnemer daarmee op enig moment bereikt, wordt direct bepaald door de beleggingsopbrengsten. Zoals in het SER-citaat is aangegeven, gaat de uitkeringsovereenkomst echter uit van een (nominale) toezegging met betrekking tot de hoogte van de uitkering. De hoogte van deze toezegging varieert niet rechtstreeks met de behaalde rendementen in enig jaar. Er is dan ook geen strijdigheid tussen de kabinetsvisie op dit punt en het SER-citaat.

Tegenvallende rendementen slaan bij de in Nederland gebruikelijke uitkeringsovereenkomsten met voorwaardelijke indexatie dan ook in eerste aanleg neer in achterblijvende indexatie. Overigens behoort eenmaal verstrekte indexatie wel tot de nominale verplichtingen. Gegeven de huidige dekkingsgraden kunnen veel fondsen niet de indexatie verschaffen die zij eigenlijk beogen. Dat bevestigt dat het uiteindelijke pensioenresultaat wordt bepaald door de hoogte van de ingelegde premie en het daarop behaalde beleggingsresultaat.

8. Overig

De leden van de fractie van D66 vragen of het risico bestaat dat een algemeen pensioenfonds door uitsluitend of vooral nettopensioenregelingen voor een of meer werkgevers aan te bieden zich de facto op het terrein van de pensioenverzekeraars begeeft? En zo ja, is dat dan geen ongewenste ontwikkeling?

Artikel 117, eerste lid, van de Pensioenwet schrijft voor dat een pensioenfonds een vrijwillige pensioenregeling uitsluitend kan uitvoeren indien dit een aanvulling betreft op een door datzelfde pensioenfonds uitgevoerde basispensioenregeling. Om die reden is het niet toegestaan dat een algemeen pensioenfonds uitsluitend of vooral nettopensioenregelingen aanbiedt.

De leden van de D66-fractie vragen of de betrokken deelnemers voldoende beschermd kunnen worden tegen dienstverlening in een onaantrekkelijke prijs-kwaliteitverhouding.

Bij de beslissing om de pensioenregeling onder te brengen bij een pensioenuitvoerder zal altijd moeten worden afgewogen welke kwaliteit verschillende pensioenuitvoerders leveren voor een bepaalde prijs. Dat geldt ook voor het algemeen pensioenfonds. Het is aan de sociale partners om af te wegen waar de beste prijs-kwaliteitverhouding verkregen kan worden. Indien men ontevreden is over de geboden kwaliteit in relatie tot de prijs, bestaat altijd de mogelijkheid om de pensioenregeling onder te brengen bij een andere pensioenuitvoerder. De regeling kan dan ook onder worden gebracht bij een ander algemeen pensioenfonds.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd naar de achtergronden bij de gefaseerde invoering van de algemene pensioeninstelling, waarnaar in de memorie van toelichting is verwezen.

Tot de gefaseerde invoering van de Algemene pensioeninstelling (API), is gekozen zodat zinvolle eerste stappen gezet konden worden, zonder lastige vraagstukken betreffende het financieel toezicht, de governance en medezeggenschap, de rechtsvorm en de ringfencing al geheel uit te

hoeven werken.[19] Alvorens een volwaardige API (nu algemeen pensioenfonds) te introduceren is daarom eerst de premiepensioeninstelling (PPI) geïntroduceerd. Deze PPI is met name bedoeld voor DC-regelingen en mag zelf geen verzekeringstechnische risico's lopen. Lastige vraagstukken ten aanzien van met name het financiële toezicht en de toepassing van het financieel toetsingskader (ftk) deden zich daarmee niet voor. Met de PPI kan ook toegang verkregen worden tot de internationale markt die meer DC-georiënteerd is dan de Nederlandse. Verder moest de API ook uitkomst bieden voor ondernemingspensioenfondsen die op zoek zijn naar mogelijkheden voor vergaande onderlinge samenwerking dan wel het laten samensmelten van die fondsen. De tweede fase bestond daarom uit de introductie van het multi-opf, dat voor meerdere (bijdragende) ondernemingen werkzaam kan zijn. Omdat uitsluitend reeds bestaande ondernemingspensioenfondsen toegang hebben tot het multi-opf was dit een weinig ingrijpende wijziging van de Pensioenwet. Met het algemeen pensioenfonds is invulling gegeven aan de derde fase.

De regering geeft aan dat het multi-ondernemingspensioenfonds in vijf jaar zal worden afgebouwd. Beschouwt zij dit als een verwachting of juist als een bij wet afgedwongen bepaling? Hoe beschouwt zij in dit kader de toekomst van de premiepensioeninstelling?

Voor de bestaande multi-opf'en komt er een overgangsregime van vijf jaar waarbinnen zij zich kunnen omvormen tot een algemeen pensioenfonds, dan wel hun pensioenregelingen kunnen onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds of een andere pensioenuitvoerder. De overgangstermijn van vijf jaar is in het wetsvoorstel geregeld in artikel I, onderdeel V.

De premiepensioeninstelling (PPI) heeft thans vooral een rol in het uitvoeren van de opbouwfase van Nederlandse premieregelingen. Uit een recente evaluatie blijkt dat de introductie van de PPI daadwerkelijk heeft bijgedragen aan meer concurrentie tussen aanbieders van premieregelingen (PPI's en verzekeraars). Die concurrentie heeft in korte tijd geresulteerd in een lagere prijsstelling op basis van aanzienlijk lagere uitvoeringskosten, beleggingskosten en premies voor aanvullende verzekeringen, zonder dat daar een versobering in de dienstverlening of verzekerde risicodekkingen tegenover staat. Tegelijkertijd heeft de introductie van de PPI tot meer transparantie ten aanzien van kosten, betere beleggingen en communicatie richting de deelnemer geleid. Deze resultaten zijn bemoedigend en tonen de toegevoegde waarde van de PPI aan. Indien in de nabije toekomst een nieuwe vorm van premieovereenkomsten mogelijk wordt gemaakt, waarbij in de uitkeringsfase geen verzekeringstechnisch risico door de pensioenuitvoerder wordt gelopen, biedt ook dat in potentie extra marktkansen voor de PPI. In 2017 zal een verdere evaluatie van de PPI plaatsvinden.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken de regering met betrekking tot de wijziging van het werkkapitaal in weerstandsvermogen er voor te zorgen dat een en ander ook in de uitvoeringsregeling zijn beslag krijgt.

In de algemene maatregel van bestuur op grond van (het nieuwe) artikel 112a van de Pensioenwet wordt een regeling voor het weerstandsvermogen opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere toelichting op de handelwijze omtrent wet raadgevend referendum. Deze leden vragen wat er gebeurt indien er reeds algemene pensioenfondsen actief worden,

---

[19] Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 117 en Kamerstukken II 2007/08, 30 413, nr. 106.

terwijl eerst daarna de Staten-Generaal op grond van de Wet raadgevend referendum en op voordracht van de regering besluit tot intrekking van de wet.

In beginsel mogen wetten niet in werking treden binnen acht weken na de mededeling in de Staatscourant dat de wet referendabel is. Artikel 12 van de Wet raadgevend referendum (Wrr) bevat echter een afwijkingsmogelijkheid voor wetten, waarvan de inwerkingtreding geen uitstel kan lijden. Voor onderhavig wetsvoorstel is afwijking mogelijk gemaakt omdat het op korte termijn nodig is een alternatief te bieden aan (kleinere) pensioenfondsen die de voordelen van schaalvergroting willen genieten. Het algemeen pensioenfonds biedt zo'n alternatief. Het is dan ook van groot belang dat zo snel mogelijk de vergunningprocedure gestart kan worden. Na inwerkingtreding met toepassing van artikel 12 Wrr kan niettemin een referendum worden gehouden, maar de situatie dat een algemeen pensioenfonds al actief is terwijl naar aanleiding van een referendum besloten wordt tot intrekking van de wet zal in de praktijk hoogstwaarschijnlijk niet voorkomen. Voor het uitoefenen van het bedrijf van een algemeen pensioenfonds is een vergunning vereist. Voor de vergunningsprocedure wordt een beslistermijn van 13 weken gehanteerd. Indien aan het eind van deze termijn de mogelijkheid van een referendum nog bestaat, zal ik overwegen om DNB te verzoeken de verstrekking van de vergunning op te schorten totdat een referendum definitief niet meer mogelijk is.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering ook potentiële nadelen ziet van een algemeen pensioenfonds, die in de uitvoeringsfase zorgvuldig gemonitord dienen te worden? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe sociale en solidaire aspecten van (veel van) de huidige fondsen (de eigen collectiviteitkring) worden geborgd door het nieuwe algemeen pensioenfonds? Deze leden vragen of de definitie van (de reikwijdte van) een collectiviteitkring in alle gevallen helder en ondubbelzinnig is? Ook vragen deze leden hoe risicodeling vorm dient te krijgen tussen oude en nieuwe collectiviteitkringen, tussen bestaande en nieuwe toetreders en hoe dit ligt voor het vereiste weerstandsvermogen?

Sociale partners inventariseren de mogelijkheden om hun pensioenregeling bij verschillende pensioenuitvoerders onder te brengen. Daarbij brengen zij de eventuele voor- en nadelen die de verschillende soorten pensioenuitvoerders in hun optiek hebben in kaart. Dat is afhankelijk van de specifieke situatie. Daarbij kan het bijvoorbeeld zo zijn dat zij concluderen dat ze de regeling niet willen onderbrengen bij een algemeen pensioenfonds, maar bijvoorbeeld bij een bedrijfstakpensioenfonds, omdat men de exclusieve verbondenheid met de bedrijfstak wil benadrukken.

Als sociale partners dat wenselijk achten kan de pensioenregeling in een eigen collectiviteitkring worden ondergebracht. Hierdoor kan het oorspronkelijke sociale en solidaire karakter overeind blijven binnen die eigen collectiviteitkring. Een algemeen pensioenfonds houdt een afgescheiden vermogen aan voor iedere collectiviteitkring.

Een collectiviteitkring bestaat uit een of meer pensioenregelingen. De werkingssfeer van de collectiviteitkring wordt vastgelegd in de statuten door omschrijving van de pensioen-regelingen en vermelding van de uitvoeringsovereenkomsten of uitvoeringsreglementen die onderdeel uitmaken van de collectiviteitkring. Het is aan de sociale partners om alle voor- en nadelen af te wegen van het onderbrengen van meerdere pensioenregelingen, al dan niet van verschillende werkgevers (die

mogelijk later willen toetreden), binnen een collectiviteitkring. Daarbij is het van belang dat sociale partners afwegen met wie er risico's gedeeld worden.

Het kan pensioenfondsen toegestaan worden een eventuele bijdrage aan het weerstandsvermogen van een algemeen pensioenfonds (hetzij bij omvorming tot een algemeen pensioenfonds, hetzij bij het onderbrengen van de pensioenregeling bij een reeds bestaand algemeen pensioenfonds) vanuit vrijvallende middelen ter dekking van de voorziening voor toekomstige (kasstromen die voortvloeien uit) kosten voor administratie, communicatie en het doen van uitkeringen te financieren. Een eventuele bijdrage vanuit een collectiviteitkring aan het weerstandsvermogen van een algemeen pensioenfonds kan weer terugvloeien naar de collectiviteitkring op het moment dat wordt besloten de pensioenregeling elders onder te brengen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke rol de generatie-evenwichttoets in de ogen van de regering speelt bij al dan niet toekenning van de vergunning, ook waar het gaat om bestuurlijke representatie van generaties.

De generatie-evenwichtstoets is een toets die door DNB is gehanteerd in het kader van het onderzoek naar evenwichtige vaststelling van pensioenpremies in het kader van de Witteveenversobering. Het gaat om een toets op basis van artikel 105 van de Pensioenwet over evenwichtige belangenafweging door het bestuur. Dat artikel schrijft voor dat het bestuur zich bij de vervulling van zijn taak naar de belangen van de bij het fonds betrokken deelnemers, gewezen deelnemers, andere aanspraakgerechtigden, gepensioneerden en werkgever richt en zorgt dat dezen zich door het bestuur op evenwichtige wijze vertegenwoordigd voelen. Het betreft hier een open norm. Het is primair aan het fonds om te verantwoorden dat het bij het nemen van bestuursbesluiten aan de bepaling van evenwichtige belangenafweging ten aanzien van generaties voldoet.

De vraag of sprake is van evenwichtige besluitvorming heeft vooral betrekking op de kringen. Op het niveau van de kringen komen elementen aan de orde die generaties raken, zoals premies, indexatie, beleggingsbeleid etc. De vraag of sprake is van evenwichtige besluitvorming speelt niet ten aanzien van het algemeen pensioenfonds zelf. In die zin komt de vraag naar evenwichtige belangenafweging bij de vergunningaanvraag niet aan de orde. DNB beoordeelt bij de vergunningaanvraag of het algemeen pensioenfonds aan de wettelijke eisen voldoet. Evenwichtige belangenafweging door het bestuur komt (pas) aan de orde na de oprichting van het algemeen pensioenfonds bij het nemen van besluiten door het fondsbestuur.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of buitenlandse pensioenfondsen (of marktpartijen) zich ook kunnen aandienen als een algemeen pensioenfonds indien zij de Nederlandse toetsingskaders volgen.

Sinds de inwerkingtreding van de Europese richtlijn betreffende werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (Richtlijn 2003/41/EG) is het in Europa in principe mogelijk voor pensioenfondsen om met een vergunning uit het thuisland grensoverschrijdende pensioendiensten aan te bieden, dat wil zeggen buitenlandse pensioenregelingen uit te voeren. Dit geldt ook voor algemene pensioenfondsen. Wel is voor het uitoefenen van het bedrijf van een algemeen pensioenfonds een vergunning vereist. Mits aan alle vergunningeisen wordt voldaan kan een vergunning worden verleend aan een

pensioenfonds of marktpartij die haar oorsprong vindt in het buitenland. Wel zal de vergunningaanvrager als gevolg van artikel 112a, tweede lid, van de Pensioenwet zetel in Nederland moeten hebben. Naar verwachting zal dit geen belemmering vormen aangezien het partijen vrij staat zich in Nederland te vestigen. Daardoor is niet mogelijk noch wenselijk een onderscheid te maken naar het land waarin de vergunningaanvragende partij oorspronkelijk is gevestigd. Leidend is of de vergunningaanvragende partij kan voldoen aan alle eisen die worden gesteld voor het afgeven van een vergunning.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat volgens de regering de beweegredenen zijn van externe partijen om in de nieuwe markt van algemeen pensioenfondsen te stappen nu er geen winst behaald mag worden, omdat deze leden van mening zijn dat schaalvergroting en efficiency voor deze partijen geen primaire «drivers» zijn.

Het algemeen pensioenfonds moet een stichting zijn. Een dienstverlener van het algemeen pensioenfonds kan wel met een winstoogmerk opereren. Dat verschilt niet van de huidige situatie waarbij dienstverleners (zoals vermogensbeheerders en administratiekantoren) tegen een vergoeding hun diensten verlenen. Een beweegreden van externe partijen kan zijn om hun dienstverlening uit te breiden door deze in een algemeen pensioenfonds aan te bieden. Mogelijk kunnen zij daarmee andere of extra partijen tot hun klantenkring rekenen.

De leden van de fractie van 50PLUS hebben gevraagd wat het verschil is tussen indexatie en toeslagen.

Indexatie is geen wettelijke term, maar met indexatie wordt in het algemeen spraakgebruik geduid op de beoogde periodieke verhoging van de reeds bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten. Deze verhoging is vaak gekoppeld aan de ontwikkeling van de prijzen of de lonen, zoals die uit zogenaamde prijs- of loonindexcijfers blijkt. Deze indexatie is in het algemeen voorwaardelijk. Er kan dan ook niet zonder meer worden gesproken van een aanspraak. Eenmaal toegekende indexatie maakt echter wel onderdeel uit van de pensioenrechten of -aanspraken.

De Pensioenwet spreekt evenwel van toeslagen. Toeslagen zijn gedefinieerd in artikel 1 van de Pensioenwet. De term toeslag is een meeromvattend begrip dan indexatie. Behalve om de jaarlijkse verhoging kan het bijvoorbeeld ook gaan om incidentele verhogingen die niet gekoppeld hoeven te zijn aan de ontwikkeling van lonen of prijzen.
Zo beschouwd is iedere indexatie dus een toeslag, maar niet iedere toeslag is een indexatie. Aanpassing van de wet – i.c. van het hoofdstuk inzake het financieel toetsingskader – ligt dan ook niet voor de hand.

Ten slotte

Uit de inbreng van de fracties maak ik op dat er brede steun is voor een spoedige introductie van het algemeen pensioenfonds. Graag span ik mij hier samen met uw Kamer voor in.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma